

Regeneración urbana y gobernanza

¿Cómo evaluar la participación en una red de gobernanza?

Tres perspectivas teóricas y un estudio de caso¹

Marc Martí, Ismael Blanco, Marc Parés y Joan Subirats

1. Introducción

La regeneración de áreas urbanas desfavorecidas ocupa hoy un lugar importante en la agenda de las políticas urbanas de distintos países europeos. Ejemplo de ello son los programas Gran Projets de Ville en Francia, el Kvarteloft en Dinamarca, el New Deal for Communities en Inglaterra (Atkinson y Carmichael, 2007) y la Llei de Barris en Cataluña (Martí y Parés, 2009; Nel-lo, 2011). La Comisión Europea ha impulsado varios programas con la misma finalidad, entre los cuales cabe destacar los Urban I y II. A nivel del Estado español no existen programas equiparables a los que acabamos de mencionar, aunque sí podemos identificar un gran número de experiencias de regeneración de barrios impulsadas por los propios gobiernos locales, muchos de ellos cofinanciados por los programas europeos, junto con programas estatales de alcance sectorial (ayudas a la rehabilitación de viviendas, fomento del empleo, etc.) y, como en el caso de Cataluña, programas de regeneración específicos de la comunidad autónoma (Bruquetas y Walliser, 2005).

Las políticas de regeneración urbana han sido un campo significativo de innovación política (*policy innovation*). Por un lado, la agenda de la regeneración incorpora cada vez más miradas innovadoras, como las de la sostenibilidad medioambiental, el desarrollo comunitario, la interculturalidad o la inclusión social. Por otro lado, principios relacionados con la gobernanza en red, como la coordinación intergubernamental, la transversalidad, la cooperación público-

¹ El artículo es el resultado del proyecto REDES (SEJ2007-67388).

privada y la participación ciudadana, inspiran cada vez más la gestión de este tipo de políticas (Blanco *et al.*, 2009; Martí-Costa y Parés, 2009).

La evolución de las políticas de regeneración de barrios desfavorecidos refleja dinámicas de cambio más amplias en las formas de elaboración de las políticas urbanas. Le Galès (2002), por ejemplo, destaca la emergencia de nuevas formas de gobernanza urbana vinculadas al creciente protagonismo de las ciudades como “actores colectivos” dentro del sistema europeo de gobernanza. John (2001) se refiere a la transición “desde el gobierno local a la gobernanza local” (*from local government to local governance*) para ilustrar la naturaleza crecientemente relacional de los procesos de elaboración de las políticas urbanas en el ámbito de la Unión Europea. También Denters y Rose (2005: 1-9) sostienen que “nos encontramos en una nueva era para el gobierno local: la era de la gobernanza local”, e identifican cinco grandes factores catalizadores de esas dinámicas de cambio político: la intensificación de los procesos de urbanización; la globalización económica y sus impactos en las ciudades; la creciente europeización de las políticas urbanas; y un conjunto de cambios en las actitudes y orientaciones políticas de la ciudadanía, que, entre otros elementos, conllevan una creciente sofisticación política y mayores demandas de participación ciudadana.

Esta contribución tiene como propósito analizar los rendimientos democráticos de estas nuevas formas de gobernanza urbana en red, centrando la atención en el ámbito específico de las políticas de regeneración urbana. Más concretamente, nos preguntamos por las diferentes perspectivas teóricas y normativas desde las que evaluar la legitimidad democrática de este tipo de arreglos institucionales, mostrando qué implicaciones tiene adoptar un enfoque evaluativo u otro a partir de un estudio de caso concreto: el de las políticas de regeneración del barrio de la Barceloneta en la ciudad de Barcelona.

En primer lugar, realizamos algunas clarificaciones en relación con los conceptos de la “gobernanza urbana” y las “redes de gobernanza”, además de situar brevemente el debate con respecto a la legitimidad democrática de esta forma de gobierno. En segundo lugar, presentamos y discutimos las tres perspectivas alternativas desde las que evaluar este aspecto: la perspectiva del sujeto, la del proceso y la de los resultados. En tercer lugar, ilustramos cómo aplicar estas tres perspectivas evaluativas y con qué implicaciones a través del estudio de caso de la regeneración urbana en el barrio de la Barceloneta. Por último, cerramos el artículo con una breve sección de consideraciones finales.

2. Redes de gobernanza y participación ciudadana en las políticas de regeneración urbana

Bajo una influencia fundamentalmente anglosajona, la noción de la gobernanza ha ido ganando terreno en la ciencia política a lo largo de la última década. La Real Academia Española de las Letras resolvió el debate inicial sobre la traducción del término inglés *governance* acuñando el neologismo de la gobernanza, aunque aún hoy hay quien utiliza indistintamente este término junto con otros como “gobierno cooperativo” (Innerarity, 2006), “gobierno relacional” o “gobierno en red” (Subirats, 2002; Brugué, 2002).

Una dificultad terminológica aún no resuelta, sin embargo, consiste en clarificar si la gobernanza describe un modo específico de gobierno, alternativo al “gobierno tradicional” (Blanco y Gomà, 2006), o bien se refiere en términos genéricos a los sistemas de coordinación entre distintos actores, siendo necesario clarificar si estos se producen por la vía de la jerarquía, el mercado, las redes (Thompson, 2003) o, incluso, por vías híbridas (Rhodes, 1997). Aquí hablaremos indistintamente de “gobernanza” (*governance*) y de “gobernanza en red” (*network governance*), asumiendo, junto con un grueso importante de la literatura, que la gobernanza describe un patrón emergente de gobierno basado en la interacción en red entre múltiples actores procedentes de distintos ámbitos (público, privado, civil) y que se reconocen interdependientes entre sí. Las redes de gobernanza en las que se concreta tal paradigma de gobierno, según Sorensen y Törfing (2005: 197), pueden definirse en los siguientes términos:

- una articulación horizontal y relativamente estable de actores interdependientes pero operacionalmente autónomos;
- que interactúan a través de distintas formas de negociación, deliberación y luchas de poder;
- que tienen lugar en un marco relativamente institucionalizado de reglas, normas, conocimiento e imaginarios sociales contingentemente articulados;
- que se autorregulan dentro de los límites establecidos;
- y que contribuyen a la producción de un propósito de carácter público en medio de un amplio conjunto de visiones, ideas, planes y regulaciones.

Una corriente importante de la literatura considera que tal paradigma de gobierno ejerce una influencia creciente en las formas de articulación de las políticas urbanas. Así, según esta perspectiva, las políticas urbanas se dirimen hoy entre tres grandes modelos teórico-normativos en competencia (Stoker, 2004; Bevir, 2010): las formas tradicionales de gobierno local, asentadas sobre los principios de la democracia representativa y la burocracia weberiana; las propuestas mercantilistas y privatizadoras que dieron lugar al movimiento de reforma administrativa conocido como la Nueva Gestión Pública; y el modelo emergente de la gobernanza en red, basado en los principios de la interdependencia, la deliberación y la coordinación entre actores. Ejemplos del peso creciente de este último paradigma en el ámbito urbano serían la proliferación de dispositivos institucionales, como los consorcios, los programas transversales y comisiones interdepartamentales, los partenariados público-privados y los mecanismos de participación ciudadana. Las redes de gobernanza para la regeneración de áreas desfavorecidas, como se verá más adelante, acostumbran a aunar, aunque con intensidades distintas según los casos, todas estas dimensiones de colaboración entre distintos actores.

En la actualidad, buena parte de la literatura comparada constata la proliferación de este tipo de arreglos institucionales (las redes de gobernanza) como espacios desde los cuales se articula una parte significativa de las políticas públicas y, en particular, de las políticas urbanas. El debate se ha centrado, sobretudo, en la valoración de los rendimientos políticos de este modelo de gobierno. Y aquí cabe distinguir entre dos grandes ejes de discusión.

Por un lado, nos encontramos con una discusión de orientación gerencial en donde predomina la preocupación por la eficiencia y la eficacia de las políticas públicas desarrolladas en el marco de las redes de gobernanza. Así, la propuesta de articulación de políticas en el marco de este tipo de redes responde a una creciente concienciación sobre el carácter cada vez más complejo de los problemas colectivos y la imposibilidad de darles respuesta desde el monopolio institucional. Los problemas complejos, nos dicen algunos autores (ver Rhodes, 1997; Christensen, 1999), requieren de soluciones complejas. En otros términos, las redes de gobernanza, particularmente ante problemas complejos como la exclusión o segregación socioespacial urbana, estimulan la creatividad y la innovación, permiten encontrar puntos de equilibrio entre los intereses enfrentados, facilitan los consensos, generan más colaboración en la implementación de las decisiones y favorecen, en último término, el aprendizaje colectivo. Sin embargo, tal y como advierte Stoker (1998: 24):

... las tensiones y dificultades con las instituciones de la sociedad civil, así como las inadecuaciones entre las organizaciones que aúnan a los sectores público, privado y voluntario, pueden conducir hacia el fracaso de la gobernanza. Fallos en el liderazgo, diferencias en las escalas temporales y en los horizontes entre actores clave, así como la profundidad del conflicto social, pueden ser todas ellas semillas de tal fracaso.

Todo ello ha provocado la aparición de una abundante literatura preocupada por la gestión de las redes de gobernanza (*network management*) y el abordaje de sus dificultades más habituales (Kikert *et al.*, 1997).

En este artículo, en cambio, queremos centrarnos en una discusión que consideramos de más enjundia política y que, por otro lado, según cómo se plantee, puede también abarcar la dimensión de los resultados de las redes. Nos referimos al debate sobre la dimensión democrática de las redes de gobernanza (Moulaert y Cabaret, 2006; Skelcher, 2005; Agger y Löfgren, 2006; Subirats *et al.*, 2009; Sorensen y Törfing, 2005), un debate que ha tendido a polarizarse entre autores que conciben la gobernanza en red como una oportunidad para la profundización democrática y otros que enfatizan en los riesgos. En el polo más pesimista, por ejemplo, Swyngedouw (2005) enfatiza en los riesgos que plantea lo que él denomina la “gobernanza-más-allá-del-Estado” (*governance-beyond-the-state*) en términos de representatividad, transparencia y *accountability*, y concluye que, a pesar de sus limitaciones, el sistema representativo se fundamenta en normas de funcionamiento mucho más claras, comprensibles y comúnmente aceptadas que las de la gobernanza en red. En la misma línea, otros autores establecen una fuerte asociación entre tales formas de gobernanza en red y el paradigma neoliberal (ver, por ejemplo, Brenner and Theodore, 2002; Geddes, 2006; Swyngedouw, 2007), y entienden que la gobernanza en red representa un paso atrás en las funciones representativas y redistributivas del Estado, la institucionalización de la participación de las élites empresariales en el *policymaking* y la cooptación institucional de las organizaciones sociales. Davies (2007), por ejemplo, se muestra altamente escéptico sobre las posibilidades de contrarrestar las asimetrías de poder que inevitablemente se dan en el marco de cualquier red de gobernanza, y termina sugiriendo una “ruptura radical con la ortodoxia de la red”, al entender que es desde fuera (y no desde dentro) de la red que la influencia de la ciudadanía sobre las políticas públicas puede ser más clara.

Otros autores, en cambio, se muestran mucho más optimistas con respecto a las oportunidades de profundización e incluso de radicalización democrática derivadas de este tipo de arreglos institucionales en red. Los argumentos tam-

bién son variados, y apuntan hacia aspectos como la posibilidad de empoderar políticamente y de reforzar la participación de colectivos excluidos del sistema representativo; la potencial mejora en la transparencia del proceso de elaboración de las políticas; o la posibilidad de desarrollar formas de participación ciudadana directas, no mediatizadas por los partidos políticos ni por las grandes organizaciones sociales (ver en esta línea las aportaciones de autores como Rhodes, 1997; Perri, 2002 y Stoker, 2004).

Así, es en este contexto que surge la necesidad de evaluar cuáles son los rendimientos democráticos de las redes de gobernanza urbana. Frente a este reto, como veremos con detalle en el siguiente apartado, encontramos en la literatura tres grandes aproximaciones teóricas: la primera se centra en la participación de los actores de la sociedad civil en las redes de gobernanza; la segunda se basa en la calidad democrática del proceso de elaboración de la política; mientras que la tercera se interesa por los resultados logrados por la política en cuestión.

3. La legitimidad democrática de las redes de gobernanza en programas de regeneración urbana: tres perspectivas teóricas

En el marco de este debate sobre la dimensión democrática de las redes de gobernanza, la pregunta de fondo que se hacen muchos autores es la siguiente: si la gobernanza representa realmente una nueva forma de gobierno, ¿nos sirven los anteriores sistemas de legitimidad propios de la democracia representativa y del modelo weberiano de Estado?

Consideramos que la evaluación de la legitimidad democrática de las redes de gobernanza urbana puede inspirarse, en términos generales, en el modelo clásico ya propuesto por Scharpf (1999), por el que se han distinguido tres grandes tipos de legitimidad de los sistemas políticos: *input*, *throughput* y *output*. Por *input legitimacy* entendemos, básicamente, el quién está representado en el proceso de elaboración de las políticas públicas (el sujeto); con *throughput legitimacy* hacemos referencia a la calidad del mismo proceso de elaboración de las políticas (la transparencia, la inclusividad, la calidad de la deliberación); y por *output legitimacy* se entiende que las políticas públicas están legitimadas por su capacidad de resolver problemas colectivos. Veamos pues cómo se ha abordado en la literatura la evaluación de los rendimientos democráticos de las redes de gobernanza en estas tres dimensiones. No sin antes aclarar que, al revisar

las distintas perspectivas evaluadoras de la gobernanza en red, priorizaremos la cuestión de la participación ciudadana, lo cual nos sitúa en una perspectiva teórico-normativa de la democracia que confiere un claro protagonismo a la participación directa (en contraste con otros modelos que ponen el acento, por ejemplo, en el liderazgo de los políticos electos o en la representación de los grandes grupos de interés).

La legitimidad a partir de quién participa

En relación con la primera dimensión, sobre quién participa en el proceso de elaboración de políticas, en los sistemas representativos la legitimidad se basa en los resultados de unas elecciones. Desde el punto de vista democrático, esta legitimidad se basa en ganar las elecciones y ser capaz de formar una mayoría parlamentaria para desarrollar el programa de gobierno explicitado durante el proceso electoral. Por lo tanto, la participación ciudadana se concentra en el momento electoral, la toma de decisiones es monopolizada por la esfera institucional (representativa), y se confía al sistema burocrático la implementación de las directrices políticas.

Una corriente importante en la literatura sobre gobernanza ha puesto el acento en las oportunidades y límites que las redes de gobernanza representan para la participación ciudadana más allá de las elecciones, cuyo balance es muy variado. Centrándose en la participación ciudadana en las redes de gobernanza para la regeneración urbana en Inglaterra, por ejemplo, Newman (2005) concluye que la gobernanza en red genera nuevas oportunidades para que la ciudadanía participe directamente en la coproducción de políticas públicas que le conciernen directamente. En una línea similar se pronuncia Raco (2003), quien destaca que, a pesar del control institucional de los procesos participativos, estas nuevas arenas de gobernanza representan una oportunidad para la articulación y la implementación de agendas alternativas de política pública promovidas por la ciudadanía. Taylor (2007: 311) también concluye que “a pesar de que los nuevos espacios de gobernanza que han emergido en los últimos años estén marcados por el poder estatal, existen aún oportunidades para que las comunidades se conviertan en ‘sujetos activos’ dentro de ellos y, por lo tanto, puedan influir y dar forma al ejercicio del gobierno”. Desde una perspectiva mucho más crítica, en cambio, otros autores han enfatizado en las dinámicas de cooptación de los actores ciudadanos en el marco de las redes de gobernanza, el poder desproporcionado de los actores institucionales y empresariales y los

límites ideológicos (neoliberales) en los que se mueven tales arreglos institucionales (Geddes, 2006; Davies, 2007; Swyngedouw, 2007).

Así, la evaluación de la participación en las redes de gobernanza debería preguntarse, en primer lugar, por el peso y la influencia que tiene la ciudadanía con respecto a los demás grupos de actores que conforman la red. Pero, además, otra pregunta clave hace referencia a qué entendemos por “ciudadanía” y cómo esta puede estar efectivamente representada en las redes de gobernanza, al margen de la función representativa que puedan ejercer los cargos políticos electos. Esta última pregunta es de especial relevancia, ya que si la participación ciudadana no aporta un valor añadido significativo con respecto a los ya conocidos déficits de legitimidad de los sistemas representativos, tendríamos que dar la razón a las críticas a la gobernanza elaboradas por autores como Swyngedouw (2005). Sabemos, por ejemplo, que los ciudadanos que participan en los órganos formales de participación de una red de gobernanza (consejos, comisiones, mesas de negociación...) son pocos, y que además estos mecanismos reproducen muy a menudo las desigualdades del sistema representativo en términos de edad, estudios y sexo. Respecto a este punto, es conocida la existencia de diferentes tipos de mecanismos para garantizar una mayor representatividad de perfiles en los procesos de participación. Por ejemplo, para la composición de los jurados ciudadanos es común realizar una selección estratificada según las principales características sociodemográficas de la comunidad de referencia.

Sin embargo, desde el punto de vista de las teorías críticas del planeamiento urbano, se ha insistido en la necesidad de que los actores normalmente excluidos de los procesos de planificación y regeneración urbana sean protagonistas en estas políticas, ya que, además, normalmente son también los principales afectados. Así, desde aproximaciones como el *advocacy planning* (Davidoff, 1965), el *community empowerment* (Friedmann, 1992) o desde “los movimientos sociales urbanos” (Castells, 1974) la legitimidad democrática en el proceso de cambio urbano no se consigue con garantizar una representatividad del perfil poblacional del territorio sobre el cual se actúa, sino más bien con la inclusión de los sectores más desfavorecidos y habitualmente excluidos en los procesos de cambio urbano.

Si bien la primera perspectiva puede incorporar perfiles normalmente excluidos, la principal diferencia entre ambas es que la segunda asume el compromiso por parte de los responsables del planeamiento de habilitar a estos grupos de individuos como actores políticos con capacidad de influencia, ya sea a través del conflicto o de la negociación.

Se vislumbran, así, tres grandes perspectivas evaluativas desde la mirada de quién participa en las redes de gobernanza: una, preocupada por la participación de las asociaciones en los órganos formales de participación; otra, preocupada por la representatividad sociodemográfica de los participantes; y una tercera, centrada en la capacidad de influencia de los colectivos sociales más desfavorecidos.

La legitimidad a partir del proceso

En segundo lugar, otros autores evalúan la calidad democrática de las redes de gobernanza desde la perspectiva del proceso por el cual los actores, en el marco de la red de gobernanza, toman decisiones de política pública. Resulta de especial relevancia aquí la contribución hecha por la teoría de la democracia deliberativa. Brugué (2009), por ejemplo, señala en este sentido diversos criterios para el diseño y la evaluación de procesos deliberativos de calidad: a) la capacidad de la(s) institución(es) promotora(s) de *explicarse* frente al resto de los actores; b) la capacidad de *escuchar* y de *responder*; y c) la presencia de los valores de *reconocimiento* y *respeto mutuo* entre los distintos actores que conforman la red.

Desde la planificación urbana, estos planteamientos han sido incorporados por la llamada “planificación colaborativa”. La mayoría de ellos fundamentan sus perspectivas en la teoría de la acción comunicativa de Habermas (1984) y en la teoría de la estructuración de Giddens (1984). Estas aproximaciones ponen el acento en el intercambio, el diálogo, el aprendizaje mutuo a través de la acción y la posibilidad de llegar a consensos (o, al menos, al respeto y a la comprensión recíproca) entre los participantes (Forester, 1998; Healey, 1997, 1999; Innes, 1995; Innes y Booher, 1999). En primer lugar, el planeamiento colaborativo asume la consideración y la valoración de otros saberes, más allá del racional-científico, a partir del reconocimiento de que todas las formas de conocimiento son socialmente construidas. En segundo lugar, este tipo de planeamiento pone el énfasis en la construcción de espacios estructurados de deliberación orientados al consenso. Finalmente, más allá de los momentos de interacción formalmente establecidos en los procesos de planeamiento colaborativo, introducen las redes de gobernanza como marco de interrelación entre los actores (Healey, 1997). Esto representa nuevos retos para controlar la inclusividad de la red, las desigualdades de poder entre los actores, el nivel de transparencia y rendición de cuentas en la toma de decisiones, etc.

En los últimos tiempos ha habido un esfuerzo con el fin de desarrollar perspectivas y modelos de análisis que tengan en cuenta todos estos aspectos y avanzar así hacia una gobernanza más democrática (Moulaert y Cabaret, 2006; Agger y Löfgren, 2006; Blanco *et al.*, 2009; Sorensen y Torfing, 2008). Laurian y Shaw (2008), por ejemplo, proponen una serie de criterios de evaluación que recogen los aspectos que se consideran más importantes en este tipo de planeamiento colaborativo. Estos autores incorporan también aspectos relacionados con los actores y los resultados de la política. Sin embargo, en este último aspecto incorporan solamente aquellos elementos referidos a los actores y sus relaciones (aumento de la confianza, satisfacción con el proceso, etc.) pero no a los resultados sustantivos de la política, como veremos en el siguiente apartado.

Cuadro 1. Criterios de evaluación para procesos de planeamiento colaborativo

Criterios en relación con el proceso	
Transparencia	Toda la información respecto al proceso y el contenido es fácilmente accesible por múltiples canales.
Adaptatividad	El proceso es capaz de manejar conflictos internos así como también aquellos aspectos exógenos que interfieran en él.
Inclusividad y diversidad	Todos los actores relevantes han sido invitados a participar, y tanto aquellos que han participado como los que no, lo han hecho independientemente de sus capacidades y de sus recursos.
Distribución equitativa del poder	Todos los actores tienen las mismas posibilidades de influir en el resultado final.
Deliberación	Se habilitan espacios de deliberación basados en el respeto y la reciprocidad, el resultado de los cuales es incorporado en las decisiones finales.
Satisfacción de los participantes	Satisfacción de los participantes con el proceso.
Criterios en relación con el resultado	
Legitimación del resultado	La solución es legitimada por la mayoría de los participantes.
Construcción de capacidad institucional	Al final del proceso, los participantes han adquirido nuevos conocimientos en relación con la temática y se han establecido nuevas relaciones sociales basadas en la confianza entre los participantes.
Confianza con las instituciones	El proceso mejora la confianza de los ciudadanos con las instituciones públicas.
Satisfacción de los participantes	Satisfacción de los ciudadanos con los resultados.

Fuente: adaptado de Agger y Löfgren (2006) y de Laurian y Shaw (2008).

Los críticos de estas teorías argumentan que la planificación colaborativa es una visión excesivamente naïf, ya que no tiene suficientemente en cuenta las desigualdades de poder entre los actores, los objetivos ocultos de cada uno de ellos o los problemas de la responsabilidad particular en la toma de decisiones. Wälti *et al.* (2004: 94), por ejemplo, se hacen eco de las críticas deliberativas a la gobernanza en red y advierten sobre la posibilidad de que estas promuevan un estilo tecnocrático y opaco de toma de decisiones que impida el debate público. A diferencia de las posiciones marxistas o del planeamiento radical, en el planeamiento colaborativo hay poca reflexión sobre el papel que juega el Estado en todo el proceso. Normalmente, se concibe a este como un actor “neutro”, sin intereses, el cual simplemente establece el campo de juego. También se critica la asunción excesivamente optimista, según la cual se cree que simplemente a través de la comunicación y la interacción se producen variaciones en las estructuras de poder (Flyvbjerg, 1998; Fainstein, 2000; Purcell, 2009). En este sentido, en el planeamiento colaborativo se tienen poco en cuenta las aportaciones de Friedman en lo que se refiere a la necesidad de dotar de recursos a los grupos más desfavorecidos para que puedan defender sus propios intereses previamente a los procesos de planeamiento. Por último, tampoco parece haber evidencia empírica sobre el hecho de que un procedimiento justo pueda desembocar en resultados justos (Agger y Löfgren, 2006: 8; Fainstein, 2006: 23).

La legitimidad a partir de los resultados

Así pues, en último lugar, encontramos la perspectiva del *output legitimacy*, según la cual la legitimidad de las redes de gobernanza no se debe (solamente) al tipo de actores que participan ni a las reglas que se siguen para tomar las decisiones, sino, sobre todo, a los resultados de la política. Si desde una perspectiva gerencialista el *output legitimacy* se mediría a través de nociones como la eficacia de la política (la regeneración urbana en el caso que nos ocupa), desde el punto de vista de la profundización democrática este tipo de legitimidad debería contemplar que los resultados de la regeneración procurarán un acercamiento a un ideal de ciudad más justa y democrática. Desde el punto de vista del planeamiento urbano, podemos identificar dos perspectivas que han trabajado en esta dirección.

En primer lugar, por “planeamiento equitativo” (Krumholz y Forester, 1990; Krumholz, 1994) se entiende la tarea de los urbanistas que deliberadamente buscan redistribuir el poder y los recursos entre los residentes pobres

y las clases trabajadoras. Esta visión no pone tanto el acento en el proceso de participación (quién toma parte en qué) sino más bien en los resultados del proceso (quién obtiene qué), por lo que una parte importante de su trabajo es analizar la distribución de los costos y los beneficios del planeamiento. Estos autores asumen el papel determinante que tienen la política y el Estado en la ejecución del planeamiento, por lo que escogen trabajar para gobiernos progresistas que estén en sintonía con sus planteamientos. Sin embargo, esta perspectiva no deja de tener elementos tecnocráticos propios del paradigma moderno de planeamiento, donde el urbanista (poder técnico) y el gobierno (poder político representativo) acaparan el poder de decisión, aunque tenga que ser bajo una determinada visión del desarrollo de la ciudad.

La perspectiva sobre la “ciudad justa” (Fainstein, 1996, 2006) busca criterios y valores que sirvan de guía para el planeamiento y sus intervenciones, para que estas contribuyan a desarrollar una ciudad más justa socialmente. Fainstein (2006) recoge, por ejemplo, las aportaciones de Sen (1999) y de Nussbaum (2000) en relación con las capacidades que deben ser garantizadas necesariamente, como por ejemplo la salud, la integridad personal, el acceso a la educación y el control sobre el propio medioambiente (lo que incluye la participación política). Utiliza estos criterios para evaluar las consecuencias de una remodelación urbana en el Bronx de Nueva York y concluir que la intervención es injusta porque perjudica las capacidades de la población residente en el área. Sin embargo, Fainstein no detalla suficientemente su análisis ni tampoco lo concreta para saber si todos los residentes son afectados por igual o se pueden establecer diferencias internas. En cualquier caso, resultan evidentes las dificultades de medición de cualquier evaluación de impacto, lo que requiere, en primer lugar, conocer los resultados concretos del proceso de regeneración (resultados que son diferentes según el tiempo transcurrido del programa), y en segundo lugar conocer los costos y beneficios que este planeamiento ha tenido para los diferentes grupos.

Aunque también presente dificultades de medición empírica, una forma más sencilla de evaluar los resultados de un proyecto de regeneración urbana es centrándonos en un solo aspecto: si como consecuencia del proceso de regeneración se ha producido gentrificación en el área, es decir, si ha habido sustitución de población existente por otra con más poder adquisitivo. Este aspecto, habitualmente no buscado o no explicitado en los procesos de regeneración urbana, ha sido extensamente analizado y criticado en la literatura especializada por sus consecuencias negativas sobre la población más vulnerable (Andersen, 1988; Weesep y Musterd, 1991; Shaw y Porter, 2008), y también ha

sido señalado como un indicador de falta de participación de los más afectados por el proceso (URBACT, 2007; Regenera, 2007).

4. Aplicación y aplicabilidad de los tres enfoques evaluativos: el caso de la Barceloneta

En este apartado ejemplificaremos los distintos enfoques de evaluación de los rendimientos democráticos de las redes de gobernanza urbana mediante su aplicación en un caso concreto: el proceso de regeneración urbana del barrio de la Barceloneta (Barcelona). Así, a través de este estudio de caso, mostraremos las tres aproximaciones evaluativas que hemos identificado en el apartado precedente en función de las tres lógicas de legitimación que hemos descripto: según quién participa (los actores), según el proceso y según los resultados.

La Barceloneta es uno de los barrios del distrito de Ciutat Vella, el cual alberga todos los barrios del centro histórico de la ciudad de Barcelona. Como en otros barrios del mismo distrito, el proceso de regeneración urbana que está viviendo la Barceloneta es complejo y de largo recorrido. Como consecuencia de esto, el barrio ha experimentado una profunda transformación, por lo que pasó de un estado de degradación a ser uno de los barrios más estratégicos de la ciudad.

La transformación de la Barceloneta empieza en 1969, cuando el Ayuntamiento de Barcelona tramita el Plan Parcial de Ordenación Urbana de la Ribera de la Barceloneta, con la voluntad de remodelar la fachada marítima. En este período nace la Asociación de Vecinos de la Barceloneta y desde la sociedad civil se promueve un Plan Popular Alternativo que, ya en democracia, culmina con la redacción por parte de la administración de un Plan Especial de Reforma Interior (PERI), aprobado en 1986, que contemplaba un conjunto de mejoras urbanísticas para el barrio (creación de espacio público, remodelación de viviendas, creación de nuevos equipamientos, etc.). La implementación del PERI –integrado dentro del Área de Rehabilitación Integral de Ciutat Vella (ARI)– coincidirá luego con los procesos de transformación que vivió el barrio asociados a las Olimpiadas de 1992. Fue en este período (1986-1992) cuando se creó lo que podemos llamar la primera arquitectura institucional de gobernanza en el barrio. La red de gobernanza instaurada se estructuró a través de un partenariado público-privado que actuaba como un espacio de coordinación tanto entre el capital público y el capital privado como entre los distintos niveles

de administración. El papel de la sociedad civil, por otro lado, había quedado diluido a una serie de reuniones periódicas de negociación entre la Comisión Gestora del ARI y las asociaciones de vecinos.

Sin perder de vista la trayectoria histórica del caso y la evolución de sus estructuras de gobernanza, centraremos nuestro análisis en el período más reciente de regeneración del barrio. Este empieza en el año 2000 con el llamado Plan de los Ascensores, una propuesta de modificación del Plan General Metropolitano (PGM) que pretendía cambiar la regulación de la edificación tradicional de la Barceloneta y, así, fomentar la mejora de la accesibilidad vertical de las viviendas al permitir la instalación de ascensores en ellas. Este plan levantó un importante conflicto en el barrio, ya que la propuesta iba asociada a la posibilidad de tener que derribar edificios para dar cabida a los ascensores, desplazar a parte de los vecinos/as, alterar el patrimonio histórico y acentuar las dinámicas de gentrificación, que en aquél momento ya empezaban a materializarse. A raíz de este conflicto, el tejido asociativo del barrio se hizo más complejo por la aparición de nuevas organizaciones. La movilización social promovida por estas, sumada a un proceso de negociación entre la administración y algunas organizaciones, condujo a que, en mayo de 2007, el Plan de los Ascensores fuera aprobado pero junto con un compromiso político en el que se daba respuesta a una gran parte de las preocupaciones de los vecinos/as. Uno de los acuerdos a los que se llegó fue el de elaborar participativamente un Proyecto de Intervención Integral (PII) para el barrio, que fuera más allá de la intervención física en los edificios y que abordara el conjunto de problemas urbanos del barrio –sociales, económicos, ambientales–, con el fin de presentar dicho proyecto al programa de la Llei de Barris de la Generalitat de Catalunya. Distintos mecanismos de participación se pusieron en marcha en otoño de 2007 y culminaron con la redacción del PII en abril de 2008, el cual, además, preveía la creación de una nueva estructura participativa para llevar a cabo su implementación. El PII obtuvo la financiación de la Llei de Barris y la nueva estructura participativa se puso en funcionamiento junto con la ejecución del proyecto.

En ese contexto y con ese objetivo se fue estructurando una nueva red de gobernanza urbana en la Barceloneta. A diferencia del partenariado público-privado creado para el PERI, la nueva red, que es mucho más amplia y plural, se alimenta del conjunto de la sociedad civil del barrio, se dota de una estructura para la implementación del PII y utiliza mecanismos de participación ciudadana para tomar decisiones de una forma más deliberada. Entremos pues a evaluar con un poco más de profundidad la “participatividad” real de esta red desde los tres enfoques que proponíamos antes: los actores, el proceso y los resultados.

Los actores

La primera dimensión que analizaremos es la que sustenta la legitimidad de las redes de gobernanza en función de quién participa en la producción de una determinada política pública. En el caso de la Barceloneta, por lo que se refiere a la nueva red de gobernanza estructurada en la última etapa del proceso de regeneración, podemos afirmar que se trata de una red con un amplio grado de apertura y pluralidad.

Como argumentamos anteriormente, la legitimidad democrática es mayor cuando la ciudadanía tiene un mayor peso en relación con los otros actores (gubernamentales y empresas privadas). En esta última etapa del caso de la Barceloneta —a diferencia del período precedente en el que la red de gobernanza se había estructurado mediante un partenariado público-privado con un escaso papel de la sociedad civil—, el rol de la ciudadanía es muy significativo. Se trata de una red heterogénea en la que participan los actores tradicionales del barrio, como la Asociación de Vecinos de la Barceloneta, pero también nuevos actores sociocomunitarios, organizaciones del tercer sector, movimientos sociales críticos y asociaciones de comerciantes, entre otros.

Además, como veremos en el siguiente apartado, la red se ha dotado de estructuras y mecanismos de participación que no solo se han orientado a la ciudadanía organizada sino que se han focalizado también en la ciudadanía no organizada, la cual ha podido y puede participar a título individual.

Sin embargo, aunque el rol de la ciudadanía en la red de gobernanza ha pasado de ser prácticamente inexistente a ser central, la capacidad real de la ciudadanía para incidir en los contenidos y los resultados de la política de regeneración urbana continúa siendo muy limitada. Hacemos esta afirmación porque en la arquitectura institucional para la gestión y la toma de decisiones hay dos actores que asumen la coordinación de la implementación del PII a través de la Oficina Técnica de la Barceloneta y que, en consecuencia, tienen un papel y un peso predominantes: el distrito (la administración local) y Focivesa (empresa público-privada encargada de la implementación del PII).

Veíamos también que las teorías críticas del planeamiento urbano apuntaban la importancia de la participación de los afectados y de los actores normalmente excluidos de los procesos de planificación urbana. La nueva red de gobernanza de la Barceloneta hace un avance significativo en este sentido, pues incorpora una gran diversidad de actores y abre espacios de participación para la ciudadanía afectada. Aparentemente, pues, si basamos nuestra evaluación de los rendimientos democráticos únicamente en ver quién participa en la elaboración

de la política de regeneración, llegamos a la conclusión de que la nueva red de gobernanza de la Barceloneta goza de una mejor calidad democrática.

Sin embargo, hay dos elementos que afectan negativamente la legitimidad democrática de la red. El primero hace referencia a los contenidos y el momento en que se lleva a cabo la participación, pues si bien es cierto que la red es abierta y plural, también lo es que los mecanismos de participación se están desarrollando más en la fase de implementación del PII que lo que lo hicieron en las fases de diagnóstico y planificación. Aunque sí hubo espacios participativos en estas fases, la mayoría de los participantes consideraron que el proceso se había desarrollado muy rápido, con poco tiempo para la reflexión, y que su capacidad de incidencia en los resultados había sido muy baja, ya que se trataba más de espacios de información que de deliberación y propuesta.

El segundo elemento que nos hace poner en duda la legitimidad democrática de la red son las desigualdades entre los actores. Apuntábamos antes el rol predominante del distrito y de Focivesa, al que se añaden desigualdades entre los distintos actores de la sociedad civil, pues no todos tienen los mismos recursos, no todos utilizan los mismos canales y no todos tienen la misma capacidad de incidencia en los resultados. De hecho, la gran mayoría de los actores de la sociedad civil tienden a criticar los espacios formales de participación de la Barceloneta por su falta de representatividad, por la exclusión de las voces más críticas y por la asimetría existente entre los representantes institucionales y los asociativos.

Estas últimas consideraciones, de hecho, apuntan la necesidad de evaluar la calidad del proceso, más allá de quién esté representado en la red de gobernanza.

El proceso

La segunda aproximación a la legitimidad democrática de las redes de gobernanza es la que se fundamenta en la calidad deliberativa del proceso de producción de las políticas de regeneración urbana.

En este sentido, la primera constatación que debemos hacer en nuestro estudio de caso es que la protesta ciudadana contra el Plan de los Ascensores logró cambiar la actitud y las formas de relación de la administración con la ciudadanía. Este cambio empezó con la negociación sobre dicho plan y culminó, más adelante y como consecuencia también de cambios en el liderazgo de la administración local, con la apertura de nuevos canales de participación para redactar e implementar el PII. Así, en la nueva red de gobernanza urbana de la

Barceloneta la administración local asume y promueve una forma distinta de producción de la política de regeneración basada en el diálogo y la deliberación. Podemos afirmar, pues, que en esta última etapa la legitimidad democrática del proceso es más elevada que en el período precedente, pues la administración se muestra más dispuesta a explicarse, a escuchar y a responder frente al resto de los actores.

Veámos también cómo desde las teorías del planeamiento colaborativo se enfatiza la construcción de espacios estructurados de deliberación orientados al consenso. En el caso de la Barceloneta observamos cómo se ha pasado de una estructura basada en la concertación y la negociación entre unos pocos actores a una nueva estructura mucho más amplia y diversa basada en la participación. Este cambio ha sido posible gracias a la puesta en funcionamiento de una importante batería de espacios, procesos y mecanismos de participación ciudadana orientados a la deliberación y a la búsqueda de consensos. La redacción del *PII*, aunque fue muy criticada por muchos de los actores de la sociedad civil, se hizo sobre la base del proceso participativo del Plan de Actuación del Distrito 2007-2011 y mediante distintos mecanismos de participación impulsados específicamente para consensuar el *PII* con la ciudadanía. Y una vez que se obtuvo la financiación de la *Llei de Barris* para ejecutar el *PII* se desplegó una nueva arquitectura institucional basada en tres figuras: la Oficina Técnica de la Barceloneta, encargada de gestionar la implementación del *PII*, que fue luego apoyada por el Taller Barceloneta y el Plan de Participación. El Taller Barceloneta es un equipamiento desde donde se articula la participación en el *PII*. En él se desarrollan las jornadas, los talleres, los debates y los documentos que se consideran necesarios para la buena marcha del *PII*. En el Taller Barceloneta es donde se ha redactado la tercera de las figuras de la arquitectura institucional, el Plan de Participación, que recoge los objetivos y el modelo de participación a implementar y que contempla figuras como el Proyecto de Participación Directa (que pretende fomentar la participación de la ciudadanía no organizada) y distintos proyectos participativos puntuales.

El hecho de desplegar una estructura participativa potente como la de la Barceloneta es una condición necesaria pero no suficiente para garantizar una buena legitimidad democrática del proceso de producción de la política de regeneración urbana. Debemos fijarnos también en la forma en que operan estos espacios estructurados de deliberación. Apuntábamos en el apartado precedente que, pese al avance que había significado la incorporación de nuevos actores en la red de gobernanza (y en sus estructuras participativas), se detectan importantes deficiencias en lo referente a las desigualdades existentes entre los distintos actores,

tanto en los recursos que son capaces de movilizar (tiempo, conocimiento, etc.) como en su capacidad de incidencia sobre los resultados de la política.

Desde las teorías del planeamiento colaborativo se proponen también otros criterios para evaluar la legitimidad democrática del proceso. En el caso de la Barceloneta, aplicando algunos de estos criterios podemos identificar distintas luces y sombras. Por ejemplo: en la fase de redacción del PII, el nivel de satisfacción de los participantes en relación con el proceso fue muy bajo. Muchos de ellos criticaban la calidad deliberativa del proceso por la falta de recursos, por la falta de tiempo y por el uso de metodologías deliberativas que no permitían sufragar las desigualdades de partida. Pero, sobre todo, criticaban la baja capacidad decisoria de los procesos participativos llevados a cabo y la poca capacidad de impacto de los actores sociocomunitarios, pues se partía de un diagnóstico y de unas propuestas previas, había poco espacio para la reflexión y había muy poca flexibilidad para hacer nuevas incorporaciones al proyecto. En esta fase del proceso se ganó en transparencia y los participantes adquirieron nuevos conocimientos, pero hubo importantes deficiencias en términos de inclusividad, distribución equitativa del poder y deliberación.

Con la nueva arquitectura institucional para la implementación del PII, sin embargo, se están logrando mejoras significativas en relación con el proceso. Se ha ganado en inclusividad y diversidad, se está mejorando la calidad de las deliberaciones, se están reduciendo algunas desigualdades y se está posibilitando una mayor incidencia en los resultados, si bien estos están ya muy condicionados por el proyecto inicial.

Los resultados

Por último, la tercera fuente de legitimidad democrática a la que hacíamos referencia era la relativa a los resultados de la política de regeneración urbana. Nos preguntamos, pues, si los resultados de la regeneración en la Barceloneta hacen que el barrio esté avanzando hacia un ideal de ciudad más justa y democrática. En esta ocasión no centraremos nuestra atención únicamente en la última etapa de la regeneración del barrio, puesto que algunos resultados todavía están por verse, sino que analizaremos también las etapas precedentes que generaron resultados y transformaciones tangibles.

Con la redacción del PERI en los años ochenta, y como consecuencia de las movilizaciones vecinales, se planificaron y luego se ejecutaron importantes mejoras que irían luego en la línea de lo que hemos descrito como una ciudad social-

mente más justa: se construyeron equipamientos para la comunidad (escuelas, institutos, centros sanitarios, etc.) y se amplió y mejoró la dotación de espacio público. Al mismo tiempo, sin embargo, muchas de las operaciones urbanísticas que se llevaron a cabo en aquel período, sobre todo las vinculadas a las Olimpiadas, se centraron en la transformación de la periferia del barrio (como la mejora del Paseo Marítimo o la Avenida Icària) con un objetivo estratégico de ciudad que perseguía la atracción de nuevas actividades, como el turismo o las actividades intensivas en conocimiento. Mientras esto sucedía, además, quedaba sin resolverse uno de los principales problemas del centro del barrio (donde reside la gente): el de la vivienda. Ciertamente es también que todas las intervenciones del PERI eran de carácter físico, y que el proceso de regeneración urbana no fue acompañado de un programa social que hiciera frente a muchos de los problemas de la gente del barrio. En resumen, pues, podemos decir que la ejecución del PERI implicó algunos avances hacia una ciudad socialmente más justa, pero, al mismo tiempo, priorizó la transformación de la periferia por encima de los problemas sociales de los residentes y, en consecuencia, tuvo poca capacidad para redistribuir los recursos invertidos en la zona en favor de las clases más desfavorecidas.

Esta dinámica, vinculada a la de otras zonas del distrito de Ciutat Vella, condujo a los primeros indicios de gentrificación del barrio, sobre todo en su periferia pero también en el centro, donde el precio del metro cuadrado es uno de los más caros de la ciudad y donde cada vez es más habitual el alquiler de apartamentos por días a turistas. En este contexto, y al tratarse de un barrio en el que un alto porcentaje de la población está en condición de alquiler y la propiedad está muy fragmentada, el Plan de los Ascensores suponía un claro riesgo de acentuar la gentrificación, pues facilitaba tanto la remodelación y revalorización de los inmuebles como el desplazamiento de parte de la población residente. De nuevo, la movilización ciudadana contra este plan forzó un proceso de negociación con la administración y logró una serie de compromisos políticos para evitar algunas de estas dinámicas.

Sin embargo, no fue hasta la redacción del PII que las políticas sociales y comunitarias tomaron una relevancia más significativa en el proceso de regeneración urbana. Aunque el PII continúa teniendo una orientación de carácter básicamente urbanístico, pues el principal problema a resolver en el barrio es el de la vivienda, su carácter integral aporta diversos elementos que son significativos desde el punto de vista de la legitimidad democrática de los resultados de la política de regeneración.

En primer lugar, el PII pretende abordar el conjunto de los problemas urbanos del barrio y no solo el de la vivienda. Entre otras actuaciones, el Plan

prevé intervenciones de accesibilidad en el espacio público, mejorar la dotación de equipamientos comunitarios, diversas medidas ambientales, un programa de mejora de la salud y distintos programas de dinamización social y comunitaria dirigidos a mujeres, gente mayor, jóvenes o comercios de proximidad. Con este enfoque más integral, no solo se incorporan medidas de carácter social para resolver el conjunto de problemas del barrio (y no solo los de carácter físico) sino que también se pretende garantizar en la población residente algunas capacidades de lo que entendemos por una ciudad socialmente justa, como son la salud, la integridad personal o el acceso a los servicios y al espacio público en condiciones de igualdad.

En segundo lugar, el enfoque integral del PII surge como una reivindicación de la comunidad para evitar que el Plan de los Ascensores acentuara las dinámicas de gentrificación que amenazaban al barrio. Además, el enfoque participativo que se requirió para el PII iba en la lógica de implicar a la comunidad residente del barrio en el proceso de mejora de este, con el objetivo de garantizar que esas mejoras se revirtieran sobre la comunidad y dieran respuesta a sus problemas y necesidades. Se pretende así que los resultados de la regeneración urbana beneficien a la comunidad residente y, en consecuencia, gocen de una mayor legitimidad democrática.

5. Síntesis y conclusiones

En este texto hemos abordado la dimensión democrática de las redes de gobernanza en procesos de renovación urbana. Este tipo de políticas son especialmente pertinentes para aplicar el enfoque de la gobernanza debido al gran número de actores con intereses, a la multiplicidad de temáticas que suelen abordarse simultáneamente, así como también a la necesaria cooperación interadministrativa, tanto vertical como horizontal. Si bien pocos ponen en duda que el trabajo en red entre diferentes actores es imprescindible para el éxito de este tipo de políticas, más incógnitas existen sobre temas clave como el control democrático, la rendición de cuentas, la incidencia de la participación ciudadana y los resultados de estas políticas.

En este trabajo hemos querido avanzar en la definición de tres enfoques teórico-metodológicos, siguiendo el modelo clásico propuesto por Scharpf (1999) y adaptándolo específicamente al enfoque de la legitimidad democrática y a los debates propios del campo del planeamiento y las políticas urbanas. El resultado ha sido una propuesta que ordena diferentes miradas de la evaluación

de la legitimidad democrática en las políticas de regeneración urbana a partir de criterios específicos para cada una de ellas.

En el testeo empírico realizado con el caso de la Barceloneta se ha corroborado la utilidad de tener en cuenta las tres dimensiones de la legitimidad democrática, ya que cada una de ellas nos aporta diferente información, aunque determinados aspectos se repitan y refuercen. La aplicación en un caso real también nos pone de relieve aspectos no contemplados en el repaso de la literatura que se deben incorporar en el análisis. El primero de ellos es el reto de introducir en la evaluación, en cualquiera de las perspectivas descriptas, una visión evolutiva. Los procesos de regeneración urbana son a menudo muy largos y la red de actores que los configuran pueden ir variando, también los resultados. Es importante, a la hora de analizar cualquier política de regeneración, establecer una mirada larga y, en la medida de lo posible, determinar diferentes etapas. Estas normalmente están relacionadas con la aparición de nuevos planes por parte de la administración, con el cambio de los actores o con conflictos entre los actores involucrados en la red que pueden cambiar la orientación y su configuración. En segundo lugar, es tan importante el tipo de actores que participan en la red como la capacidad de influencia que tengan —especialmente los actores sociocomunitarios— en las diferentes fases de la política (diagnóstico, diseño, implementación y evaluación). En tercer lugar, también hemos visto cómo la integralidad de las políticas —el hecho de que aborden diferentes problemáticas interrelacionadas de forma simultánea— puede aumentar la pluralidad de la red y generar más oportunidades para la participación.

A partir de este trabajo exploratorio pensamos que es necesario avanzar en la definición y el debate de los criterios utilizados en cada una de las tres perspectivas y ponerlos a trabajar en más casos reales. En este sentido resulta imprescindible tener en cuenta estos criterios evaluativos ya en el inicio de la política. Planificar la evaluación que se considere más oportuna al inicio de la política —con realización de evaluaciones intermedias y no solamente finales— nos facilitará enormemente el trabajo, a la vez que incorporaremos la dimensión democrática como uno de los ejes centrales de las políticas de regeneración.

Referencias bibliográficas

Agger, A. y Löfgren, K. (2008), “Democratic assessment of collaborative planning processes”, en *Planning Theory*, 7 (2): 145-164.

- Andersen, H. S. (1988), "Gentrification or social renewal? Effects of public supported housing renewal in Denmark", en *Scandinavian Housing and Planning Research*, 15 (3): 111-128.
- Atkinson, R. y Carmichael, L. (2007), "Neighbourhood as a new focus for action in the urban policies of West European states", en I. Smith; E. Lepine y M. Taylor (eds.), *Disadvantaged by Where You Live? Neighbourhood governance in contemporary urban policy*, Bristol, The Policy Press.
- Bevir, M. (2010), *Democratic Governance*, Princeton, Princeton University Press.
- Blanco, I. y Gomà, R. (2006), "Del gobierno a la gobernanza: retos y oportunidades de un nuevo paradigma", en *Politika. Revista de Ciencias Sociales*, 2: 11-27.
- Blanco, I.; Martí-Costa, M.; Bonet, J. y Parés, M. (2009), "Gobernanza y participación en políticas de regeneración", en M. Parés (coord.), *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Barcelona, Ariel, pp. 419-440.
- Brenner, N. y Theodore, N. (2002), "From the 'new localism' to the spaces of neoliberalism", en N. Brenner y N. Theodore (eds.), *Spaces of Neoliberalism. Urban Restructuring*, North America and Western Europe, Oxford, Blackwell, pp. 5-11.
- Brugué, Q. (2002), "Nuevos ayuntamientos, concejales diferentes: del gobierno de las instituciones al gobierno de las redes", en *Revista Española de Ciencia Política*, 7: 9-38.
- Brugué, Q. (2009), "Calidad democrática: de la debilidad liberal a la fuerza deliberativa", en M. Parés (coord.), *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Barcelona, Ariel, pp. 121-138.
- Bruquetas, M. y Walliser, A. (2005), "La regeneración de barrios desfavorecidos", en *Laboratorio de alternativas*, 67/2005, Madrid, Fundación Alternativas.
- Castells, M. (1974), *La cuestión urbana*, Madrid, Siglo XXI.
- Christensen, K. (1999), *Cities and Complexity. Making Intergovernmental Decisions*, Londres, Sage.
- Davidoff, P. (1965), "Advocacy and Pluralism in Planning", en R. LeGates y F. Stout (eds.), *The City Reader*, Londres, Routledge, pp. 422-432.

- Davies, J. (2007), "The limits of partnership: an exit-action strategy for local democratic inclusion", en *Political Studies*, 55: 779-800.
- Denters, B. y Rose, L. (eds.) (2005), *Comparing Local Governance. Trends and Developments*, New York, MacMillan.
- Fainstein, S. (2000), "New directions in urban planning", en *Urban Affairs Review*, 35: 4: 451-478.
- Fainstein, S. (2006), "Planning and the just city", Conference on Searching for the Just City. Graduate School of Architecture, Planning and Preservation, Columbia University, 29 de abril.
- Farinós, J.; Olcina, J.; Rico, A.; Rodríguez, C.; Renau, L.; Espejo, C. y Vera, J. F. (2005), "Planes estratégicos territoriales de carácter supramunicipal", en Boletín de la A.G.E, 39: 117-149.
- FAVIBC (2007), *Llibre Blanc dels plans de desenvolupament comunitari a Catalunya*, Barcelona, FAVIBC.
- Ferrer, A. (2005), "El planeamiento municipal en España. Entrevistas: 20 visiones", en *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 43: 15-110.
- Ferrer, A. y Sabater, J. (a cura de) (1999), "L'urbanisme municipal a Catalunya (1979-1999)", en *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, N.º 32, pp. 19-136.
- Flyvbjerg, B. (1998), "Empowering civil society: Habermas, Foucault and question of conflict", en J. Friedmann (ed.), *Planning and the Rise of Civil Society*, John Wiley, Nueva York, pp. 185-212.
- Forester, J. (1998), *The Deliberative Practitioner. Encouraging Participatory Planning Processes*, Cambridge, MIT.
- Friedmann, J. (1992), *Empowerment. The Politics of Alternative Development*, Cambridge, Blackwell.
- Geddes, M. (2006), "Partnership and the limits to local governance in England: institutional analysis and neoliberalism", en *International Journal of Urban and Regional Research*, 30 (1): 76-97.
- Giddens, A. (1984), *The Constitution of Society*, Cambridge, Polity Press.

- Harvey, D. (1973), *Social Justice and the city*, Londres, Edeard Arnold Publishers.
- Healey, P. (1997), *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*, Hampshire, Macmillan.
- Innes, J. (1995), "Planning theory's emerging paradigm: communicative action and interactive practice", en *Journal of Planning Education and Research*, 14 (3): 183-190.
- Innes, J. y Booher, D. (1999), "Consensus-building as a role-playing and bricolage", en *Journal of the Planning Association*, 65 (1): 9-26.
- John, P. (2001), *Local Governance in Western Europe*, London, Sage.
- Kickert, W.; Klijn, E. y Koppenjan, J. (eds.) (1997), *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*, Londres, Sage.
- Krumholz, N. (1994), "Dilemmas of equity planning: a personal memoir", en *Planning theory*, Vol. 10/11: 45-58.
- Krumholz, N. y Forester, J. (1990), *Making Equity Planning Work*, Philadelphia, Temple University Press.
- Leat, D.; Seltzer, K. y Stoker, G. (2002), *Towards Holistic Governance. The New Reform Agenda*, New York, Palgrave.
- Martí-Costa, M. y Parés, M. (coord.) (2009), *Llei de barris: cap a una política de regeneració urbana participada i integral?*, Barcelona, Generalitat de Catalunya.
- Moulaert, F. y Cabaret, K. (2006), "Planning, networks and power relations: is democratic planning under capitalism possible?", en *Planning Theory*, 5 (1): 51-70.
- Newman, J. (2005), "Introduction", en J. Newman (ed.), *Remaking Governance: Policy, Politics and the Public Sphere*, Bristol, The Policy Press.
- Orueta, F. y Fainstain, S. (2008), "The new mega-projects: genesis and impacts", en *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 32, Issue 4, pp. 759-767.
- Papadopoulos, Y. y Warin, Ph. (2007), "Are innovative, participatory and deliberative procedures in policy making democratic and effective?", en *European Journal of Political Research*, 46: 445-472.

- Purcell, M. (2009), “Resisting neoliberalization: communicative planning or counter-hegemonic movements?”, en *Planning Theory*, 8 (2): 140–165.
- Raco, M. (2003), “Governmentality, subject-building and the discourses and practices of devolution in the UK”, en *Transactions of the Institute for British Geography*, 28 (1): 75-95.
- REGENERA (2007), *Urban regeneration of deprived neighbourhoods across Europe. Final report*. Disponible en: http://www.mdrl.ro/urbactII/urbact/projects/regenera/REGENERA_Final_Report.pdf.
- Rhodes, R. (1997), “From marketization to diplomacy ‘It’s the mix that matters’”, en *Public Policy and Administration*, 12: 31-50.
- Sandercock, L. (1998), “The death of modernist planning: radical praxis for a postmodern age”, en J. Friedmann (ed.), *Planning and the Rise of Civil Society*, John Wiley, Nueva York, pp. 163-184.
- Scharpf, F. (1999), *Governing in Europe: effective and democratic?*, Oxford University Press, Oxford.
- Shaw, K. y Portter, L. (2008), *Whose urban regeneration? An international comparison*, Routledge, Oxford.
- Skelcher, C. (2005), “Jurisdictional integrity, polycentrism and the design of democratic governance”, en *Governance. An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 18 (1): 89-110.
- Sørensen, E. y Torfing, J. (2005), “The democratic anchorage of governance networks”, en *Scandinavian Political Studies*, 28 (3): 195-218.
- Stoker, G. (1998), “Governance as theory: five propositions”, en *International Social Science Journal*, 50 (155): 17-28.
- Stoker, G. (2004), *Transforming Local Governance. From Thatcherism to New Labour*, Nueva York, Palgrave.
- Subirats, J.; Parés, M. y Blanco, I. (2009), “Calidad democrática y redes de gobernanza: evaluar la participación desde el análisis de políticas públicas”, en M. Parés (coord.), *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Barcelona, Ariel, pp. 367-398.
- Swyngedouw, E. (2005), “Governance innovation and the citizen: the Janus face of governance-beyond-the-state”, en *Urban Studies*, 42 (11): 1991-2006.

- Taylor, M. (2007), “Community participation in the real world: opportunities and pitfalls in new governance spaces”, en *Urban Studies*, 44 (2): 297-317.
- Thompson, M. (2003), *Between Hierarchies and Markets. The Logics and Limits of Network Forms of Organization*, Oxford, Oxford University Press.
- URBACT (2007), *The URBACT Programme. Towards a New Listening Culture? The Involvement of Inhabitants in Urban Management*. Disponible en: http://urbact.eu/sites/default/files/gttt_participation.pdf.
- Van Weesep, J. y Musterd, S. (eds.) (1991), *Urban Housing for the Better-Off. Gentrification in Europe*, StedelijkeNetwerken, Utrecht.
- Wälti, S.; Kübler, D. y Papadopoulos, Y. (2004), “How Democratic is ‘Governance’? Lessons from Swiss Drug Policy”, en *Governance*, 17 (1): 83-113.